

Н. В. БІБІК, Г. М. ШАПОВАЛ

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМКІВ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Предметом дослідження є процес розвитку територіальних громад Європейських країн та перспективи впровадження кращого міжнародного досвіду на території України. **Метою** статті є вивчення та узагальнення досвіду європейських країн щодо розвитку територіальних громад та впровадження децентралізованої системи управління та визначення напрямків його впровадження в Україні. Основними **завданнями** дослідження є: вивчення досвіду розвинених Європейських країн в розвитку об'єднаних територіальних громад та розробка рекомендацій щодо основних напрямків впровадження міжнародного досвіду розвитку територіальних громад в Україні. **Методи.** Під час написання роботи застосовувались такі загальнонаукові методи: теоретичного узагальнення, порівняльного аналізу, графічний, аналітичний, аналізу та синтезу. **Результати.** Вивчено досвід Європейських країн стосовно розвитку об'єднаних територіальних громад, визначено основні напрямки вдосконалення даного процесу в Україні з урахуванням міжнародного досвіду. **Висновки.** Таким чином, на сьогодні проблема реалізації стратегічного вибору України залишається досить складним завданням не лише на фоні зовнішньополітичного становища держави, а й через проблеми під час впровадження реформ внутрішньополітичного спрямування. Незважаючи на врахування досвіду інших країн щодо децентралізації, це поняття й досі залишається незрозумілим для більшості українців, адже впровадження такої системи за кордоном обумовлене історичним досвідом з урахуванням специфіки становлення та розвитку конкретної держави, тому запозичення певної моделі не гарантує досягнення успіху під час її впровадження в Україні. Труднощі здійснення реформи децентралізації пов'язані не лише із потребою трансформації системи загалом, а й із наявністю можливих ризиків локального та загальнодержавного спрямування, причому формальне закріплення основ децентралізації потребує розробки чіткого механізму її використання на практиці, враховуючи різні рівні та види цього поняття (горизонтальну та вертикальну, політичну, соціально-економічну, екологічну децентралізацію тощо). Вивчення міжнародного досвіду децентралізації показало, що Україні необхідно розробити концепцію впровадження децентралізації державної влади, яка стане підґрунтям для впровадження і підготовки відповідних законів. Основним напрямком впровадження міжнародного досвіду в Україні є подальше укрупнення територій із збільшенням рівня їх фінансової спроможності, що потребує вдосконалення організаційно-правового та фінансового механізмів реалізації даного процесу. Вивчення кращих міжнародних практик вказує на те, що реформа децентралізації повинна базуватись на добровільному укрупненні територій в об'єднані громади при наявності контролю з боку держави в рамках виконання покладених на неї функцій.

Ключові слова: децентралізація; об'єднані територіальні громади; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць; реальна спроможність ОТГ; місцеве самоврядування.

Вступ

Трансформація територіальної структури влади – її децентралізація, зокрема запровадження територіального самоврядування, вважалася важливим завданням у процесі відновлення політичних та адміністративних систем у Центральній та Східній Європі після 1989 року. Справді, реформи територіального уряду відбувались після краху комуністичних режимів і перетворень конституційних органів та центральних органів влади у 1990 році.

Хоча активний процес децентралізації почався в Україні ще у 2014 році, наша держава все ще знаходиться на початковому його етапі, що робить особливо важливим та актуальним вивчення досвіду інших країн.

Роль держави та форма її здійснення є однією з найбільш обговорюваних тем серед економістів, вчених, політиків та фахівців з розвитку. Ця дискусія стає дедалі складнішою через глобалізацію та нові погляди на демократичне управління. Незважаючи на суперечки, щодо її позитивних сторін, децентралізація залишається однією з основних рекомендацій міжнародних інституцій щодо досягнення демократичного та ефективного управління.

Проблема децентралізації залишається ключовим питанням для подальшого формування стратегічного розвитку України, однак, запозичення моделей

міжнародного спрямування потребує врахування специфіки розвитку самої держави. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою та знаходиться на початковому етапі свого розвитку, то вивчення досвіду зарубіжних країн дозволить зробити деякі висновки щодо перспектив подальшого розвитку територіальних громад в Україні та визначити основні напрямки впровадження кращого міжнародного досвіду з урахування реалій розвитку та функціонування територіальних громад в Україні.

Аналіз літературних джерел і визначення проблемних питань

Тема децентралізації публічної влади впродовж тривалого часу розглядається як зарубіжними, так і вітчизняними вченими, серед яких доцільно згадати М. Кетинга, Дж. Скота, П. Джона, а також О. Бориславську, І. Заверуху, М. Іжу, В. Кубйду. Незважаючи на наявність нормативної бази та фахових розробок українських та іноземних вчених, процеси децентралізації та їх організаційне забезпечення залишаються недостатньо дослідженими. Особливо вивчення потребує європейський досвід проведення реформи децентралізації для його подальшого використання в українських реаліях.

З початком впровадження реформи децентралізації в Україні постійно видаються аналітичні огляди економістів щодо ефективності та основних результатів даного процесу, де визначаються також і основні проблеми та виклики, перспективи фінансування та розвитку новостворених об'єднаних територіальних громад, надаються розгорнуті аналізи кращих практик функціонування ОТГ на території України, проте доцільним є поєднання такого аналізу із порівнянням з кращими міжнародними практиками, що сприятиме підвищенню ефективності процесу децентралізації в Україні та зростанню його ефективності за рахунок врахування як переваг, так і недоліків міжнародного досвіду у даній області.

Мета та задачі дослідження

Метою статті є узагальнення досвіду європейських країн щодо розвитку територіальних громад та впровадження децентралізованої системи управління та визначення напрямків його впровадження в Україні.

Основними завданнями виступають: вивчення досвіду розвинених Європейських країн в розвитку об'єднаних територіальних громад та розробка рекомендацій щодо його впровадження в Україні.

Матеріали і методи дослідження

Під час написання роботи застосовувались такі загальнонаукові методи: теоретичного узагальнення, порівняльного аналізу, графічний, аналітичний, аналізу та синтезу.

Результати дослідження

Фіскальний федералізм і децентралізація стали актуальною темою серед економістів у 1980-х і 1990-х роках, що пов'язано з необхідністю кращого розподілу державних витрат і підвищення ефективності державних структур. Децентралізація була обумовлена різними причинами, від чистої потреби збільшення ефективності державних витрат та вирішення макроекономічних проблем (Аргентина, Бразилія, Індія, Нігерія) до застосування децентралізації як інструменту забезпечення більшої незалежності певних регіонів з різними культурними, етнічними та політичними питаннями (Канада, Швейцарія, Бельгія, Китай, Росія, Ефіопія). Загалом, існує три основні види децентралізації: політична, фіскальна та адміністративна [1].

Політична децентралізація передбачає передачу політичної влади на нижчий, місцевий рівень влади, фіскальна децентралізація стосується децентралізації збору податків, а адміністративна децентралізація спрямована на децентралізацію повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів у наданні державних послуг.

Як перевага здійснення децентралізації доцільно виділити те, що:

- децентралізована влада сприяє участі громадян в управлінні;
- децентралізована влада більш чутливо реагує на проблеми громадян і більш здатна знаходити рішення, прийнятні для обох сторін;
- надає можливості для розвитку нової еліти;
- є протиположною авторитарному устрою держави;
- дає можливість експериментувати з новими структурами та політикою;
- є більш ефективною і дієвою у наданні послуг для задоволення місцевих потреб;
- створює почуття місця та спільноти;
- є елементом "громадянського суспільства" або мостом, що пов'язує громадянське суспільство з центральною державою;
- стимулює конкуренцію між регіонами та громадами.

Саме тому ефективність, дієвість і легітимність влади стоїть за територіальною деконцентрацією.

Однак поширені і деякі небажані результати децентралізації: нові збори – квазіподатки, що стягуються місцевими органами влади, фрагментація внутрішніх ринків, посилення корупції, перехресне субсидування, розподіл формул, посилення складності податкових реформ та конфлікт з макроекономічною політикою.

Дослідження ефектів децентралізації носять змішаний характер, але в принципі підтверджують більшу позитивність її результатів для держави та суспільства. Отримані дані підтверджують позитивний вплив децентралізації на: освіту, щільність населення, політичну концентрацію та частку послуг, придбаних у приватному секторі. Статистичні дані показують, що багаті країни світу є більш децентралізованими (рис. 1). Негативні наслідки були визначені серед рівнів місцевих податкових ставок, рівня доходів фізичних осіб, трансфертів з центрального уряду, відстані до капіталу, регіонального центру та рівнів безробіття [2].

Вітчизняні науковці стверджують, що Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість не дозволили децентралізувати бюджетну систему України. Проблема розподілу повноважень між "центром" та місцевими громадами загострюється бажанням територіальних органів мати додаткові бюджетні ресурси з одночасною відсутністю досвіду виконання додаткових функцій [3].

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України (з 01.01.2016 року), більшість з 159 новостворених об'єднаних територіальних громад, так і залишилась дотаційними (125 громад отримують базову дотацію), а отже вони й надалі є фінансово неспроможними [4].

Процес децентралізації процес складний і немає єдиної формули його реалізації. У Польщі цей процес

зайняв майже десять років; Угорщині – вистачило десяти місяців; Східній Німеччині – десяти тижнів, а

Чехословаччині – десяти днів "оксамитової революції".

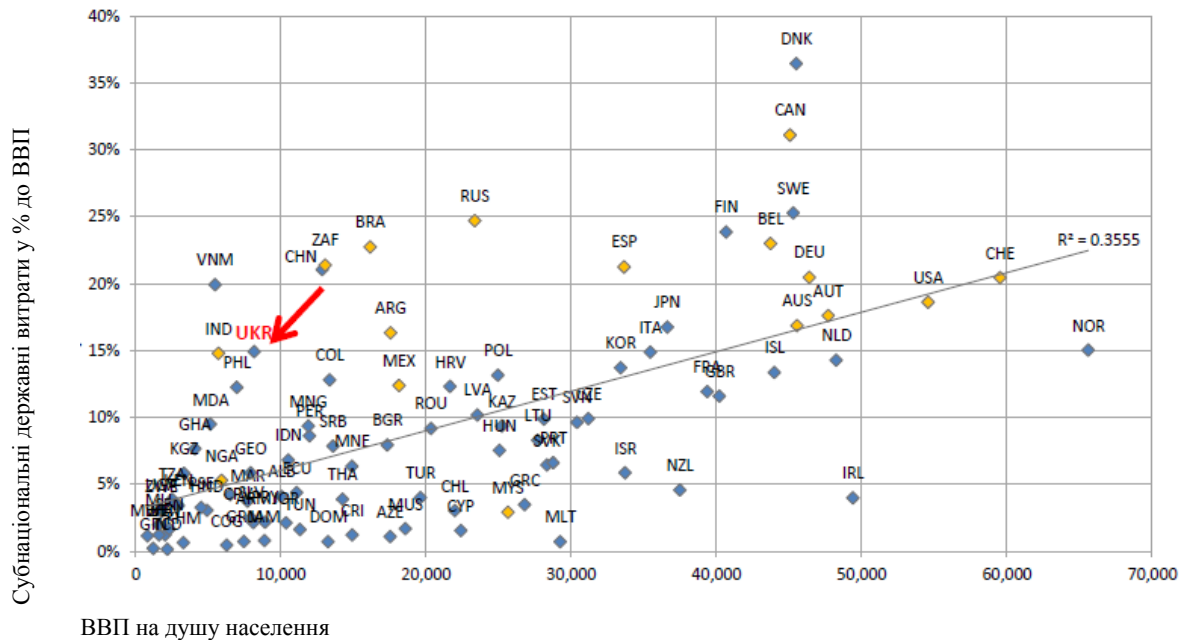


Рис. 1. Співвідношення частки субнаціональних державних витрат у ВВП та ВВП на душу населення країн світу [5]

У кожній країні спосіб організації децентралізованої влади пов'язаний з її історією, політичною і управлінською культурою, економікою, соціальним досвідом. Відповідні відмінності унеможливають розробку та впровадження загальної (універсальної) моделі ЄС. Однак існує деяка подібність у підходах до вирішення низки проблем. Перш за все це стосується підвищеної адміністративної ролі регіонального рівня. У федеральних або високо регіоналізованих країнах територіальні суб'єкти федерації (регіонів, земель) тривалий час вирішували питання внутрішнього устрою.

Через це навіть унітарні держави тепер включають регіони зі спеціальним статусом. У деяких випадках це острови (Азорські острови, Корсика, Мадейра), інші – регіони в усьому уряді територій (Шотландія, Ірландія, Уельс у Великобританії, регіон Іль-де-Франс в Північно-Центральній частині Французької Республікою). Рух до подальшої диверсифікації систем та інституцій також впливає на систему місцевого самоврядування у федеральних і унітарних державах. Зокрема, держави змушені реформувати адміністративно-територіальну систему підпорядковується наявності слаборозвинених сільських територій, необхідності створення конгломератів міст і розвитком міжмуніципального співробітництва.

Однією з перших країн, яка в повоєнний період провела адміністративно-територіальну реформу на низовому рівні стала ФРН. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що для членів територіальних громад Німеччини характерним є високий ступінь

демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. членів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 % мешканців громади. Однією з головних особливостей громади є те, що вони повинні бути добре заселені і бути не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо [6].

Досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всього масиву поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення). По-друге, якщо ініціатива злиття муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася згори, командно-адміністративним шляхом (як у Франції), то реформа, як правило, виявлялася невдалою і не давала очікуваного результату. Успіх досягався за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, з метою виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення.

Франція традиційно є унітарною державою, залежно від розміру ізольованої громади, муніципалітетів, агломерацій спільноти, міських

громад, і найближчим часом мегаполісу. Така складність означає єдину спробу гармонізації функціонування зовсім різних територій в межах єдиної держави, що визначає популярність децентралізації, здатної враховувати різноманітність адміністративно-територіальних одиниць країни.

Уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася у співробітництво територіальних громад.

Більшість країн ліквідує дрібні і не завжди дієві територіальні утворення. Франція в цьому питанні залишається досить консервативною. На сьогодні у Франції існує 36 565 комун. Однак близько 80% з них мають населення менше 1000 населення. Очевидно, що невеликі розміри території та мала чисельність не дають можливості виконувати всі повноваження, покладені на них [7].

Для подолання проблеми фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

Для визначення нових кордонів муніципальних новоутворень бралися різні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний характер. Так, у Швеції муніципалітети, що співпрацювали між собою, об'єднувалися навколо міст, беручи до уваги ступінь освоєння територій між населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних кордонів було

проведено спеціальне дослідження, що виявило зони, які природно склалися в різних сферах діяльності та спілкування. Таким чином, було виявлено 44 торговельні зони, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці тощо. Ураховувалося багато показників, навіть такий, як продажі доставки пошти і періодики додому. У результаті було підготовлено карту взаємозв'язків і взаємозалежностей окремих територій. Також було проведено детальний аналіз "ефекту масштабу" з метою оптимізації надання населенню різних типів соціальних послуг. На основі оброблення зібраної інформації було змінено законодавство, внесено пропозиції щодо створення округів, що було обговорено в муніципалітетах і затверджено центральною владою тільки після узгодження рішень з тими, кому належало об'єднатися.

Наразі в Україні можна спостерігати зворотній процес. З 480 існуючих районів передбачається залишити 120. Обґрунтування цієї кількості не оприлюднене, розрахунок відбувався лише виходячи з Польського досвіду. Та попри позитивні результати децентралізації в Польщі одним з пунктів критики стало неврахування різниці між сільськими та міськими повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці. Для більшості слабо розвинутих регіонів Польщі децентралізація означала зріст розриву відносно найбільш успішних польських регіонів та країни в цілому. Регіони, які опинилися без допомоги держави, після проведення адміністративної реформи почали розвиватися гірше.

Територіальне планування потребує об'єднання територій і пошуку варіантів їх рівномірного поділу (табл. 1).

Таблиця 1. Кількість місцевих органів влади [7]

Назва країни	Місцеві	Проміжні	Регіональні
Франція	36 786	101	13
Німеччина	11 252	295	16
Сполучене Королівство	433		4
Польща	2 497	380	16
Україна	10 885	488	25

У Фінляндії 20 років тому було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням "згори". Зрештою, у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій.

Адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання.

В Італії передбачено фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун. Подібний досвід застосовувався і в Естонії.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи укрупнення–стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку реалізації реформи чотири роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1 – 5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Наступна проблема, що виникає в процесі децентралізації, полягає у виборі між рівноправністю та ієрархією у відносинах між різними регіональними та місцевими інституціями. У французькій конституції, наприклад, закріплено принципи, що жодна місцева влада не може здійснювати владу або

здійснювати нагляд за іншими органами влади, але насправді це більше формальність, ніж практика. Натомість у правовому полі Німеччини пріоритетним є ієрархія відносин між різними рівнями влади: законодавчі акти, прийняті земельними органами, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, розташованих на їхніх територіях, і більш високий рівень регіональних органів влади: (місцеві) органи влади мають право здійснювати нагляд за діяльністю нижчих. І перший, і другий підходи мають недоліки. У французькій системі формальної рівності це не відповідає реальній практиці відносин підпорядкування між різними рівнями влади, не сприяє розвитку співпраці між регіонами, департаментами або муніципалітетами і не виключає можливості конкуренції між ними, що призводить до розмивання відповідальності.

Обрана Німеччиною ієрархія сприяє повторній концентрації влади на рівні землі і суперечить формальним імперативам децентралізації. Однак, незважаючи на різноманітність національного досвіду, ідея забезпечення регіонального рівня відповідальності для підтримання єдності системи місцевого самоврядування знаходить все більше прихильників.

Чітке розмежування повноважень між державою та різними місцевими та регіональними органами влади є основною вимогою для ефективного державного управління. Європейська хартія місцевого самоврядування в статті 4 зазначає, що "основні повноваження та функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом. Однак це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування повноважень та обов'язків для конкретних цілей відповідно до закону. Місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучається з їхньої компетенції і яке не призначається жодній іншій установі. Хартія також стверджує, що повноваження, надані місцевим органам влади, як правило, повинні бути повноцінними і виключними. Вони не можуть бути припинені або обмежені іншими центральними або регіональними органами влади, якщо це не вимагається законом".

Механізм виключної компетенції застосовується в Бельгії, де кожен авторитет наділений повноваженнями, присвяченими тільки йому: питання, пов'язані з суверенітетом, є обов'язком федеральних установ; культурні питання, охорона здоров'я та соціальна допомога належать до компетенції громад, а питання житлово-комунального господарства частково входять до компетенції регіонів. Виключний авторитет означає, що не може бути втручання з боку федерального уряду. Принцип спільної влади практикується у федеративній Німеччині. Згідно з Конституцією, Парламент Федерації має виключні повноваження в чітко визначених сферах; і землі позбавлені права прийняти законодавство в кількох сферах [8].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього піввіччя

XX-го століття, часто визначають як організаційні реформи. Вони здійснювалися переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і включали такі елементи: посилення ролі мерів та виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості в прийнятті рішень; запровадження обов'язкових "раціональних" методів планування; зміни в складі місцевого персоналу, зміни місцевих правил організації діяльності органів влади тощо. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в суспільно-політичному житті відповідних країн і перетворенню їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо) [9]. Тобто, в європейських країнах здійснювалась і все ще проводиться робота по інформуванню громадян в цілому про процес децентралізації, його позитивні сторони та результати впровадження. Наприклад, у Франції діє Національна комісія з публічних дебатов, яка відповідає за інформування громадян і врахування інших коментарів у процесі прийняття рішень.

В Україні також здійснюється ряд ініціатив щодо підвищення обізнаності громадськості про реформу децентралізації, однак їх ефективність викликає сумніви. Загальнонаціональне опитування громадської думки населення щодо реформи децентралізації станом на 28 серпня 2018 року показало, що за рік рівень обізнаності українців із реформою децентралізації дещо знизився. Добре знають, у чому полягає ця реформа 16% (у червні 2017 р. таких було 20%), щось чули – 60% (у 2017 р. – 62%). Відповідно, частка тих, хто нічого не знає про децентралізацію зросла з 18% до 23%. Найбільше про реформу знають у Центрі (загалом 83%), найменше – на Сході (53%). Про те, що вони добре знають про зміст повноважень місцевої влади, заявили лише 19% опитаних, тоді як 51% знайомі з цим питанням частково; натомість 32% – практично нічого про це не знають [10].

Для вирішення проблеми недостатньої інформованості української громадськості в питаннях децентралізації доцільно проводити інтерактивні заходи за участі широкої громадськості, представників територіальних громад, волонтерів та журналістів. Метою таких компаній повинні бути:

- сприяння кращому розумінню громадянами сутності реформи децентралізації;
- підвищення рівня обізнаності громадськості про позитивні зміни, що відбулися у населених пунктах;
- поширення позитивних практик територіальних громад;
- формування позитивного ставлення до процесу утворення громад та децентралізації в цілому;
- сприяння залученню громад до активної участі у соціальному, культурному та політичному житті громад.

Основними напрямками в проведенні реформи децентралізації в Україні на сьогоднішньому етапі

повинні стати укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, чітке розмежування повноважень між державою та різними місцевими та регіональними органами влади та інформування громадськості про процес децентралізації і відтак сприяння більш активній участі громадян у прийнятті рішень.

Змінюючи модель управління в Україні з акцентом на посилення місцевого самоврядування, важливо розв'язати проблеми у двох взаємопов'язаних сферах: територіальній – визначення базового рівня управління, на якому може забезпечуватися ефективне управління, і фінансовій – забезпеченість рівнів управління. При цьому ключовими постають проблеми, пов'язані з оптимізацією організації територіальних громад та місцевих видатків відповідно до галузевих норм навантаження на бюджетні установи та бюджетної спроможності фінансування цих установ.

Закордонний досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали його примусово. Проте вибір пріоритетних напрямів у проведенні адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління. Можна виокремити кілька загальних напрямів: перегляд кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління [11].

На даний час процес формування громад в Україні проходить здебільшого стихійно, без залучення результатів наукових досліджень та урахування висновків експертів. У результаті новостворені територіальні громади істотно різняться між собою за головними топологічними параметрами – розмірами території та кількістю населення, а також характеризуються значними регіональними відмінностями власних доходів і дотаційності бюджетів.

У разі укрупнення територіальних одиниць примусовим методом доцільно застосовувати заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. В їх якості можуть передбачатися:

1. Часова адаптація. Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, реформування у Польщі первісно розраховувалося на 20 – 30 років, в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15 – 16 років.

2. Поступовість. Вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій.

3. Широке врахування думки населення. Установлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу

спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи.

4. Установлення критеріїв для створення нових адміністративно-територіальних одиниць без зазначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону.

5. Можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва [12].

Ці механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, з іншого – дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

Метою адміністративно-територіальних реформ повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню та наближення влади до людей.

Реформи мають здійснюватися комплексно на основі науково обґрунтованих, достовірних програм з урахуванням зарубіжного досвіду, власних помилок минулих років, особливостей та потенціалу регіонів.

Більш ефективними адміністративно-територіальними реформами є ті, які ініціювалися безпосередньо громадами, а не нав'язувалися "згори". Та навіть якщо має місце державна ініціатива, перетворенням мають передувати широке обговорення та врахування суспільної думки.

Більш доцільним є добровільне об'єднання територіальних громад. Держава при цьому може його стимулювати, надаючи певні преференції.

Проблеми викликом для реформаторів є те, що у районах, де ОТГ утворено в межах усієї території, відбувається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, районних рад та РДА. Там одночасно функціонують райдержадміністрація та райрада із відповідними видатками на їх утримання, а також виконавчі органи ОТГ із визначеними законодавством повноваженнями та фінансуванням. Відповідні райради, як правило, приймають рішення щодо грошової оцінки землі та перерозподілу трансфертів із держбюджету. Райдержадміністрації також позбавлені переважної більшості повноважень, які за законом виконуються виконавчими органами ради ОТГ.

Однією з проблем, що виникають при реорганізації територіальних громад є проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ключовим моментом тут виявляється наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури.

Фактично, у процесі створення об'єднаних територіальних громад можна виділити три види фінансової спроможності.

- по-перше, це потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану;

- по-друге, це спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад";

- по-третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об'єднана територіальна громада сформована і показує певні результати діяльності.

Практика показує, що потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами.

Натомість створення сільських об'єднаних територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, одразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню.

Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об'єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування кадрових управлінських ресурсів у сільській місцевості є фактично непередбачуваним процесом. Натомість сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади [13].

Певні успішні кроки на шляху реформування публічної влади свідчать, що Україна обрала правильний напрямок, яким потрібно продовжувати рухатись. Однак без внесення відповідних змін до Конституції України щодо децентралізації завершити реформу та досягти європейського розвитку нашої країни буде неможливо. Зокрема, потрібно на конституційному рівні закріпити статус об'єднаної територіальної громади (ОТГ), привести у відповідність систему органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узгодити їхні функції та повноваження, дотримуючись принципу субсидіарності та уникнувши дублювання.

Повноцінне впровадження реформи органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні можливе тільки у разі внесення відповідних змін до Конституції України, яке планувалось здійснити ще до кінця 2014 року. Внесення змін дозволить зафіксувати п'ять ключових положень:

- адміністративно-територіальний устрій поділяється на три ланки: громада, район, регіон. Це забезпечить основу для організації влади.

- право районних та обласних рад створювати власні виконавчі органи. Це забезпечить інституційну спроможність субрегіонального та регіонального рівня.

- зміну статусу місцевих адміністрацій. Це забезпечить збалансований перерозподіл повноважень.

- закріплення матеріальної і фінансової основи діяльності місцевого самоврядування. Це забезпечить гарантію на ресурси.

- введення інституту префекта. Це забезпечить контроль за діяльністю рад з боку держави.

Вивчення досвіду зарубіжних країн дозволяє виокремити наступні напрямки вдосконалення процесу децентралізації в Україні:

1) розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності демократичної держави, що дають змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

2) розробка та реалізація регіональної політики спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

3) забезпечення реалізації принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

4) забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

5) проведення бюджетної реформи з урахуванням державних та місцевих інтересів [14].

На основі впровадження перших кроків процесу децентралізації в Україні, з урахуванням міжнародного досвіду та вітчизняних реалій для вирішення питання щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад пропонується розвиток селищ міського типу та сіл навколо великих міст шляхом забезпечення робочих місць для молоді, розвитку інфраструктури, сприяння залученню інвестицій для реалізації перспективних інноваційних проектів, що дозволить підвищити їх конкурентоспроможність, а тим самим і фінансову спроможність [15].

Висновки

Таким чином, на сьогодні проблема реалізації стратегічного вибору України залишається досить складним завданням не лише на фоні зовнішньополітичного становища держави, а й через проблеми під час впровадження реформ внутрішньополітичного спрямування. Незважаючи на врахування досвіду інших країн щодо децентралізації, це поняття й досі залишається незрозумілим для більшості українців, адже впровадження такої системи за кордоном обумовлене історичним досвідом з урахуванням специфіки становлення та розвитку конкретної держави, тому запозичення певної моделі не гарантує досягнення успіху під час її впровадження в Україні.

Внесення змін до Конституції сьогодні є головною умовою імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Повноцінне самоврядування повинно бути забезпечене на всіх рівнях. Без цього не можливо ефективно продовжувати процес децентралізації, відкрити другий етап реформ, забезпечити створення виконавчих комітетів, уникнути дублювання повноважень влади в регіонах, ввести інститут контролю за законністю прийняття рішень, який зараз називають префектурами.

Труднощі здійснення реформи децентралізації пов'язані не лише із потребою трансформації системи загальної, а й із наявністю можливих ризиків локального та загальнодержавного спрямування, причому формальне закріплення основ децентралізації потребує розробки чіткого механізму її використання на практиці, враховуючи різні рівні та види цього поняття (горизонтальну та вертикальну, політичну, соціально-економічну, екологічну децентралізацію тощо). Деякі організаційно-правові механізми, наприклад, фінансові правила, можуть, в принципі, допомогти подолати проблеми координації між рівнями влади, підвищити фінансову дисципліну шляхом виправлення стимулів, підвищення відповідальності та закріплення очікувань економічних агентів.

Вивчення міжнародного досвіду децентралізації показало, що Україні необхідно розробити концепцію впровадження децентралізації державної влади, яка стане підґрунтям для впровадження і підготовки відповідних законів.

Основним напрямком впровадження міжнародного досвіду в Україні є подальше укрупнення територій із збільшенням рівня їх фінансової спроможності, що потребує вдосконалення організаційно-правового та фінансового механізмів реалізації даного процесу. Вивчення кращих міжнародних практик вказує на те, що реформа децентралізації повинна базуватись на добровільному укрупненні територій в об'єднанні громади при наявності контролю з боку держави в рамках виконання покладених на неї функцій.

Список літератури

1. Carniti, E., Cerniglia, F., Longaretti, R., Michelangeli A. (2019), "Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls", *Regional Studies*, Vol.53, Issue 6, P. 775–789. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1494382>
2. Ahmad, E., Bordignon, M. and Brosio, G. (2016), *Multi-level finance and the Euro crisis. Causes and Effects*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
3. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету*. 2010. № 3. С. 32.
4. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. URL : <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>
5. Allain-Dupré, D. (2017), *Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*, Presentation Regional Development Policy Division: OECD.
6. Нападівська Г. Ю. Міжнародний досвід формування та просторове впорядкування територіальних громад, 2017. URL : http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/3816/1/Napadovskaya_s%20d0%93d0%be%00bc%00b5d0%bb%00d1%8c.pdf
7. Kartashov E. G. European lessons of decentralization, Public management : collection. № 1 (11) January 2018. Kyiv : ДП "Видавничий дім "Персонал", 2018. Р. 175-184.
8. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект "Реформа управління на сході України", 2017. 202 с.
9. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ. 2017. 110 с.
10. Фонд "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>
11. Escolano, J., Eyraud, L., Moreno B. M., Sarnes, J. and Tuladhar, A. (2012), "Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries", IMF Working Papers, Vol. 12, DOI: <https://doi.org/10.5089/9781463936464.001>
12. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. *Зовнішня політика та національна безпека*. 2014. Вип. 3 (46). С. 251–257.
13. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017: Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. 2018. URL : <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukraini-2014-2017-tr.pdf>
14. Пігуль Н. В., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 685–689.
15. Агломерації, міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. 2017. 136 с. URL : <https://www.csi.org.ua/books/aglomeratsiyi-mizhnarodnyj-dosvid-tendentsiyi-vysnovky-dlya-ukrayiny-analitychna-zapyska/>

References

1. Carniti, E., Cerniglia, F., Longaretti, R., Michelangeli A. (2019), "Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls", *Regional Studies*, Vol. 53, Issue 6, P. 775–789. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1494382>
2. Ahmad, E., Bordignon, M. and Brosio, G. (2016), *Multi-level finance and the Euro crisis. Causes and Effects*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
3. Moldovan, O. O. (2010), "Budget decentralization: experience of effective Slovak reform for Ukraine" [*Biudzhetsna detsentralizatsiia: dosvid efektyvnoi reformy Slovachchyny dlia Ukrainy*], *Bulletin of Donetsk National University*, No. 3, P. 32.
4. Decentralization of power based on best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives [Detsentralizatsiia vlyady na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh initsiatyv], available at : <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>
5. Allain-Dupré, D. (2017), *Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*, Presentation Regional Development Policy Division : OECD.
6. Napadovska, H. Yu. (2017), International experience of formation and spatial arrangement of territorial communities [Mizhnarodnyi dosvid formuvannia ta prostrove vporiadkuvannia terytorialnykh hromad], available at : http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/3816/1/Napadovskaya_s%20d0%93d0%be%00bc%00b5d0%bb%00d1%8c.pdf

7. Kartashov, E. G. (2018), *European lessons of decentralization, Public management* : collection, Kyiv, State enterprise "Editorial House "Personal", No. 1 (11), P. 175–184.
8. Tolkanova, V. V., Zhuravel, T. V. (2017), *Inter-municipal cooperation: domestic and foreign experience* : Educational and practical manual [Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid : Navchalno-praktychnyi posibnyk], Kyiv, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, project "Reform of management at East of Ukraine", 202 p.
9. Lelechenko, A. P., Vasylieva, O. I., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017), *Local self-government in the conditions of decentralization of authority* : teaching. manual [Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen : navch. posib.], Kyiv, 110 p.
10. Public opinion on decentralization reform [Hromadska dumka naselennia shchodo reformy detsentralizatsii], Fund "Democratic initiatives" by Ilko Kucheriv, available at : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennia-i-problemi-otsinki-gromadyan>
11. Escolano, J., Eyraud, L., Moreno, B. M., Sarnes, J. and Tuladhar, A. (2012), *Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries*, Vol. 12, IMF Working Papers, DOI: <https://doi.org/10.5089/9781463936464.001>
12. Zabevorota, T. V. (2014), "Foreign experience in implementing administrative and territorial reform in the context of decentralization of power" ["Zarubizhnyi dosvid uprovadzhennia administratyvno-terytorialnoi reformy v umovakh provedennia detsentralizatsii vlady"], *Foreign policy and national security*, Issue 3 (46), P. 251–257.
13. Creation of united territorial communities in Ukraine for 2015-2017: Analytical report from the public in the format of the Shadow Report [Stvorennia obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini 2015-2017: Analitichna dopovid vid hromadskosti u formati Shadow Report] (2018), available at : <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukraini-2014-2017-rr.pdf>
14. Pihul, N. V., Liuta, O. V. (2016), *Foreign experience of decentralization reforms* [Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsii nykh reform], *Global and national problems of the economy*, Issue 9, P. 685-689.
15. Agglomeration, international experience, trends, conclusions for Ukraine. Analytical note [Ahlomeratsii, mizhnarodnyi dosvid, tendentsii, vysnovky dlia Ukrainy. Analitichna zapyska] (2017), available at : <https://www.csi.org.ua/books/aglomeratsiiv-mizhnarodnyj-dosvid-tendentsiyi-vysnovky-dlia-ukrayiny-analitichna-zapyska/>

Надійшла (Received) 23.05.2019

Відомості про авторів / Сведения об авторах / About the Authors

Бібик Наталя Валеріївна – кандидат економічних наук, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, доцент кафедри економіки підприємств, бізнес адміністрування та регіонального розвитку, Харків, Україна; e-mail: nbibik@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0924-6763>.

Бибик Наталья Валерьевна – кандидат экономических наук, Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А. Н. Бекетова, доцент кафедры экономики предприятия, бизнес администрирования и регионального развития, Харьков, Украина.

Bibik Natalya – PhD (Economics Sciences), O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Associate Professor of the Department of Economics of Enterprise, Business Administration and Regional Development, Kharkiv, Ukraine.

Шаповал Галина Миколаївна – кандидат економічних наук, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, доцент кафедри фінансово-економічної безпеки, обліку і аудиту, Харків, Україна; e-mail: galia198@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8098-2240>.

Шаповал Галина Николаевна – кандидат экономических наук, Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А. Н. Бекетова, доцент кафедры финансово-экономической безопасности, учета и аудита, Харьков, Украина.

Shapoval Galyna – PhD (Economics Sciences), O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Associate Professor of the Department of Financial and Economic Security, Accounting and Auditing, Kharkiv, Ukraine.

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН И ОПРЕДЕЛЕНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

Предметом исследования является процесс развития территориальных общин европейских стран и перспективы внедрения лучшего международного опыта на территории Украины. **Целью** статьи является изучение и обобщение опыта европейских стран по развитию территориальных общин и внедрение децентрализованной системы управления, и определение направлений его внедрения в Украине. Основными **задачами** исследования являются: изучение опыта развитых европейских стран в развитии объединенных территориальных общин и разработка рекомендаций по основным направлениям внедрения международного опыта развития территориальных общин в Украине. **Методы.** При написании работы применялись такие общенаучные методы: теоретического обобщения, сравнительного анализа, графический, аналитический, анализа и синтеза. **Результаты.** Изучен опыт Европейских стран по развитию объединенных территориальных общин, определены основные направления совершенствования данного процесса в Украине с учетом международного опыта. **Выводы.** Таким образом, на сегодняшний день проблема реализации стратегического выбора Украины остается достаточно сложной задачей не только на фоне внешнеполитического положения страны, но и из-за проблем при внедрении реформ внутривнутриполитического направления. Несмотря на учет опыта других стран по децентрализации, это понятие до сих пор остается непонятным для большинства украинский, ведь внедрение такой системы за рубежом обусловлено историческим опытом с учетом специфики становления и развития конкретного государства, так заимствования определенной модели не гарантирует достижения успеха во время ее внедрения в Украине. Трудности осуществления реформы децентрализации связаны не только с необходимостью трансформации системы в целом, но и с наличием возможных рисков локального и общегосударственного направления, причем формальное закрепление основ децентрализации требует разработки четкого механизма ее

использования на практике, учитывая различные уровни и виды этого понятия (горизонтальную и вертикальную, политическую, социально-экономическую, экологическую децентрализацию и т.д.). Изучение международного опыта децентрализации показало, что Украине необходимо разработать концепцию внедрения децентрализации государственной власти, которая станет основой для внедрения и подготовки соответствующих законов. Основным направлением внедрения международного опыта в Украине является дальнейшее укрупнение территорий с увеличением уровня их финансовой состоятельности, что требует совершенствования организационно-правового и финансового механизмов реализации данного процесса. Изучение лучших международных практик указывает на то, что реформа децентрализации должна базироваться на добровольном укрупнении территорий в объединенные общины при наличии контроля со стороны государства в рамках выполнения возложенных на нее функций.

Ключевые слова: децентрализация; объединенные территориальные общины; укрупнение административно-территориальных единиц; реальная способность ОТГ; местное самоуправление.

AN ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES AND THE DETERMINATION OF THE DIRECTIONS OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The **subject** of the study is the process of development of the territorial communities of European countries and the prospects of introducing a better international experience on the territory of Ukraine. The **purpose** of the article is to study and generalize the experience of European countries regarding the development of territorial communities and the introduction of a decentralized management system and determine the directions of its implementation in Ukraine. The main **objectives** of the study are: studying the experience of developed European countries in the development of united territorial communities and developing recommendations on the main directions of implementation of international experience of the development of territorial communities in Ukraine. **Methods.** During the writing of the work, the following general scientific methods were used: theoretical generalization, comparative analysis, graphical, analytical, analysis and synthesis. **Results.** The experience of European countries regarding the development of the united territorial communities has been studied, the main directions of improvement of this process in Ukraine are determined taking into account international experience. **Conclusions.** Thus, today the problem of implementing a strategic choice of Ukraine remains a rather difficult task not only against the background of the foreign policy situation of the state but also because of problems during the implementation of reforms of the domestic policy direction. Notwithstanding the experience of other countries in terms of decentralization, this concept remains unclear for most Ukrainians, since the introduction of such a system abroad is due to historical experience, taking into account the specifics of the formation and development of a particular state, therefore the borrowing of a particular model does not guarantee success in its implementation in Ukraine. The difficulties of implementing the decentralization reform are not only related to the need to transform the system as a whole but also to the availability of possible risks for local and national government, and the formal consolidation of the foundations of decentralization requires the development of a clear mechanism for its use in practice, taking into account different levels and types of this concept (horizontal and vertical, political, socio-economic, ecological decentralization, etc.). The study of international experience of decentralization has shown that Ukraine needs to develop a concept for the introduction of decentralization of state power, which will become the basis for the implementation and preparation of relevant laws. The main direction of implementation of international experience in Ukraine is the further consolidation of territories with the increase of their financial capacity, which requires improvement of organizational and legal and financial mechanisms for the implementation of this process. The study of the best international practices indicates that decentralization reform should be based on the voluntary consolidation of territories in the united community in the presence of state control in the framework of the fulfillment of its functions.

Keywords: decentralization; united territorial communities; consolidation of administrative-territorial units; real capacity of UTC; local self-government.

Бібліографічні описи / Bibliographic descriptions

Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8). С. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.

Bibik, N., Shapoval, G. (2019), "An analysis of international experience of the development of territorial communities and the determination of the directions of its implementation in Ukraine", *Innovative Technologies and Scientific Solutions for Industries*, No. 2 (8), P. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.